



Understanding Agenda Setting in Local Governments (Case Study: Mashhad City Council)

Rahmatolah Gholipour

*Corresponding Author, Prof., Department of Public Administration, Faculty of Management, University of Tehran, Tehran, Iran. E-mail: rgholipor@ut.ac.ir

Ali Hamidizadeh

Assistant Prof., Department of Public Administration, Faculty of Management, Farabi Campus, University of Tehran, Qom, Iran. E-mail: hamidizadeh@ut.ac.ir

Seyed Hussain Akhavan Alavi

Assistant Prof., Department of Public Administration, Faculty of Management, Farabi Campus, University of Tehran, Qom, Iran. E-mail: akhavan_alavi@ut.ac.ir

Amin Faraji Mollaie

Assistant Prof., Department of Public Administration, Faculty of Management, Farabi Campus, University of Tehran, Qom, Iran. E-mail: a.faraji@ut.ac.ir

Seyed Hamed Rastegar

Ph.D. Candidate, Department of Public Administration, Faculty of Management, Farabi Campus, University of Tehran, Qom, Iran. E-mail: hamedrastegar@ut.ac.ir

Abstract

Objective: This is an inquiry in agenda setting in Mashhad city council as an example of a local government in Iran. This research is undertaken in order to understand and improve agenda setting in local governments.

Methods: Phenomenological hermeneutics and hermeneutic phenomenology (constructivist grounded theory) are used in this research.

Results: A dual construct is made for agenda setting in local governments, based on soft periphery and a hard core. The hard inner core constitutes of personal features of policy maker while soft periphery is based on circumstances. There are pre-factors and post factors that embed pre and post effects of an issue when it is set as an agenda. Pre factors include ex-ante evaluation, temporal effects and the likelihood of a bills to pass. Post factors are feedbacks, target population and the issue itself.

Conclusion: Agenda setting dynamic in Mashhad city council as a local government differs from existent patterns. Here, the agenda setting process has become individualized due to the lack of a decision support systems and proper feedback.

Keywords: Agenda setting, Hermeneutics, Phenomenology.

Citation: Gholipour, R., Hamidizadeh, A., Akhavan Alavi, S.H., Faraji Mollaie, A., & Rastegar, S.H. (2019). Understanding Agenda Setting in Local Governments (Case Study: Mashhad City Council). *Journal of Public Administration*, 11(4), 557-580. (in Persian)

Journal of Public Administration, 2019, Vol. 11, No.4, pp. 557-580

DOI: 10.22059/jipa.2019.283225.2568

Received: June 10, 2019; Accepted: October 21, 2019

© Faculty of Management, University of Tehran



فهم دستور گذاری در حکومت های محلی (نمونه پژوهی: شورای شهر مشهد)

رحمت اله قلی پور

* نویسنده مسئول، استاد، گروه مدیریت دولتی دانشکده مدیریت، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: rgholipor@ut.ac.ir

علی حمیدی زاده

استادیار، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، پردیس فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران. رایانامه: hamidizadeh@ut.ac.ir

سید حسین اخوان علوی

استادیار، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، پردیس فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران. رایانامه: akhavan_alavi@ut.ac.ir

امین فرجی ملانی

استادیار، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، پردیس فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران. رایانامه: a.faraji@ut.ac.ir

سید حامد رستگار

دانشجوی دکتری، گروه مدیریت دولتی، پردیس فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران. رایانامه: hamedrastegar@ut.ac.ir

چکیده

هدف: پژوهش حاضر، جستاری بر نحوه دستور گذاری در شورای شهر مشهد به عنوان نمونه ای از حکومت های محلی در ایران است. این پژوهش درصدد فهم دستور گذاری در حکومت های محلی برای کمک به بهبود آن است.

روش: روش مورد استفاده، هرمنوتیک پدیدارشناختی و پدیدارشناسی هرمنوتیک (در قالب نظریه داده بنیاد ساخت گرا) است.

یافته ها: در این پژوهش، برای دستور گذاری در حکومت های محلی ساختار دوگانه ای تدوین شد که بر هسته ای سخت و پوسته ای نرم متکی است. هسته سخت متشکل از عوامل فردی خطمشی گذار است، در حالی که پوسته نرم بیشتر از عوامل محیطی متأثر است. در پوسته نرم عوامل پسین و پیشین وجود دارند که اثرهای پیش و پس از در دستور قرار گرفتن یک مسئله را هنگام دستور گذاری لحاظ می کنند. عوامل پسین شامل ارزیابی پیشین، اثرهای زمانی و احتمال تصویب طرح ها و لواجح هستند و عوامل پیشین به بازخوردها، جایگاه جامعه هدف و ماهیت مسئله اشاره دارند.

نتیجه گیری: دینامیک دستور گذاری در شورای شهر مشهد به عنوان نمونه ای از حکومت های محلی در ایران، تابع الگوهای موجود نیست و نبود سیستم های پشتیبان تصمیم گیری و بازخورد سبب فردی شدن روال دستور گذاری شده است.

کلیدواژه ها: دستور گذاری، هرمنوتیک، پدیدارشناسی.

استناد: قلی پور، رحمت اله؛ حمیدی زاده، علی؛ اخوان علوی، سیدحسین؛ فرجی ملانی، امین؛ رستگار، سیدحامد (۱۳۹۸). فهم دستور گذاری در حکومت های محلی (نمونه پژوهی: شورای شهر مشهد). مدیریت دولتی، ۱۱(۴)، ۵۵۷-۵۸۰.

مدیریت دولتی، ۱۳۹۸، دوره ۱۱، شماره ۴، صص. ۵۵۷-۵۸۰

DOI: 10.22059/jipa.2019.283225.2568

دریافت: ۱۳۹۸/۰۳/۲۰، پذیرش: ۱۳۹۸/۰۷/۲۹

© دانشکده مدیریت دانشگاه تهران

مقدمه

دستورگذاری یکی از بخش‌های مهم و هنجاری فرایند خط‌مشی‌گذاری است و در اساس به معنای شناسایی (به رسمیت شناختن) یک مشکل یا مسئله توسط دولت است (هاولت و رامش، ۱۳۸۰: ۱۶۸). اینکه منابع و امکان‌های عمومی باید صرف حل چه مسائلی شوند، همواره موضوعی مهم بین خط‌مشی‌گذاران بوده است. موضوع‌ها و مسائل مختلف همچون اقیانوسی پر از ماهی هستند و فقط تعداد اندکی از ماهی‌ها در تور ماهیگیران افتاده و دیده می‌شوند، در حالی که تعداد بسیار زیادی از آنها همچنان در اقیانوس می‌مانند و کسی به آنها توجه نمی‌کند. دستورگذاری به معنای به رسمیت شناخته شدن یک مسئله عمومی توسط خط‌مشی‌گذار است. از دیدگاه کلاسیک، در حوزه دستورگذاری موضوع‌های فنی که با ادعای دانش و آگاهی همراه هستند، همواره تحت نفوذ و سلطه گروه‌های خاصی هستند. باز شدن در این مباحث به‌رومی عموم به معنای کاهش سیطره قدرت متخصصان و حرفه‌ای‌ها است که تلاش دارند موضوع‌ها را به‌طور کامل به شکل علمی و فنی در آورند.

تصمیم‌گیری درباره اینکه چه چیزی «مسئله» است مهم‌تر از تصمیم‌گیری درباره راه حل مسئله به شمار می‌رود (دای^۱، ۲۰۰۸: ۳۲). اهمیت فهم دستورگذاری در این نهفته است که در حقیقت این دستورگذاری است که بخش بزرگی از برندگان و بازندگان در تخصیص منابع عمومی را مشخص می‌کند. انتخاب هر مسئله عمومی برای پرداختن به آن و ارائه راه حل‌ها، به اینکه آن مسئله در دستور کار قرار گرفته یا خیر، وابسته است. به‌طور مثال، چرا اصلاح قانون وظیفه عمومی (با اینکه یک مسئله عمومی است) در دستور کار قرار نمی‌گیرد؟ هم‌زمان، خوانش خط‌مشی‌گذار از مسئله هنگام دستورگذاری، در انتخاب بدیل‌ها و ابزار اجرای خط‌مشی نقش مهمی دارد. مسائل، در فرایند دستورگذاری، ساختاربندی^۲ می‌شوند. ساختاربندی مسئله، محتوای اصلی فرایند دستورگذاری است. توجه به ساختاربندی مسئله می‌تواند به آشکارسازی فرضیه‌های مکتوم، تشخیص علت‌ها، بازنمایی اهداف ممکن، ترکیب نظرهای متضاد و طرح انتخاب‌های خط‌مشی جدید کمک کند. برای مثال، طرح مسئله فقر و ساختاربندی آن با دو دیدگاه مختلف که فقر را یک عارضه طبیعی قلمداد کرده یا آن را یک وضعیت تبعی می‌پندارد، به راه حل‌ها و ابزارهای کاملاً متفاوت و حتی متضاد می‌انجامد (دان^۳، ۲۰۱۲: ۷۷). به این دلیل فهم دستورگذاری برای تعیین ضعف‌ها و شناسایی الگوهای موجود ضروری است.

با وجود این، همواره نحوه در دستور کار گرفتن موضوع‌ها و مسائل در شوراهای شهر ایران در هاله‌ای از ابهام قرار داشته است. پرسش‌های اصلی این پژوهش عبارت‌اند از چگونه و طی چه فرایندی مسائل در دستور کار قرار می‌گیرند؟ ذی‌نفعان و بازیگران چگونه بر این روند اثر می‌گذارند؟ کدام مسائل برای در دستور کار گرفتن از شانس بیشتری برخوردارند و چه ویژگی‌هایی دارند؟ هدف این مقاله پاسخ به این پرسش‌ها است که مستلزم فهم دستورگذاری در حکومت‌های محلی و چگونگی قرار گرفتن یک مسئله در دستور کار سازمانی است.

پیشینه پژوهش

در ماهیت خطمشی عمومی و دستور گذاری

دای (۲۰۰۸) از خطمشی عمومی تعریف کوتاه و مختصری دارد: «هر آنچه حکومتی انتخاب می‌کند انجام دهد یا انجام ندهد» (دای، ۲۰۰۸: ۱). خطمشی عمومی مجموعه تصمیم‌های متعامل بازیگر یا گروهی از بازیگران سیاسی در رابطه با انتخاب اهداف و ابزار دستیابی به آنها است، به شرطی که این تصمیم‌ها در چارچوب اختیارهای قانونی آن بازیگران اتخاذ شده باشد (قلی‌پور، ۱۳۹۱: ۹۷). خطمشی عمومی مجموعه‌ای از تصمیم‌های اساسی، تعهدها و کنش‌های ایجادشده به‌وسیله افراد یا سازمان‌هایی است که اقتدار دولت را به کار گرفته یا آن را تحت نفوذ قرار می‌دهند (دانش فرد، ۱۳۹۲: ۱۹). در تعاریف مختلف ارائه‌شده از خطمشی عمومی، صحبت از فرایند یا یک الگوی فعالیت دولتی یا تصمیم‌هایی است که برای جبران مشکل‌های عمومی اعم از حقیقی و مجازی اتخاذ می‌شوند (لستر و استوارت، ۱۳۸۱: ۵).

دستور گذاری، نخستین مرحله در خطمشی گذاری است. همه مشکل‌ها شانس این را ندارند که در دستور کار قرار گیرند. از میان انبوهی از مسائل، فقط تعداد اندکی توجه رسانه‌ها، سیاست‌گذاران یا حتی مردم را به خود جلب می‌کنند. بین شناسایی مشکل‌ها توسط عامه مردم و سیاست‌گذاران به‌طور لزوم هم‌پوشانی وجود ندارد. «دستور کار سیستماتیک» یا منظم، مجموعه‌ای از مسائل و مشکل‌ها هستند که به‌صورت عام در جامعه وجود دارند و به‌وسیله مردم درک شده و در حوزه اختیارهای قانونی سیاست‌گذاران قرار می‌گیرند؛ مانند فقر، بهداشت و ... «دستور کار سازمانی» زمانی شکل می‌گیرد که سیاست‌گذاران قصد داشته باشند به حل مشکل اقدام کنند (گوپتا^۱، ۲۰۱۱: ۷۶).

در ماهیت قدرت

قدرت و نحوه توزیع و مقدار آن به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های تعیین‌کننده در دستور گذاری شناخته می‌شود. بخش بزرگی از مدل‌های دستور گذاری متکی بر گونه‌های خاصی از معرفت در مقایسه با قدرت هستند. از این رو لازم است ابتدا گونه‌شناسی قدرت انجام شود. استیون لوکس^۲ (۲۰۰۵)، به‌عنوان یکی از تحلیلگران سیاسی، در کتاب «قدرت، نگرشی رادیکال» در صدد برآمد به جمع‌بندی نظریه‌های قدرت ارائه‌شده تا سال‌های اواخر دهه هفتاد بپردازد. لوکس قدرت را در اساس مجادله برانگیز می‌داند. به نظر وی، قدرت جزء آن دسته از مفاهیمی است که به‌طور ریشه‌ای به ارزش‌ها وابسته است و باید هر یک از دیدگاه‌های ارائه‌شده درباره قدرت را در چشم‌اندازی خاص قرار داد. وی در این راستا سه نگرش کلی به قدرت سیاسی را در چارچوب کثرت‌گرایی (دیدگاه تک بعدی)، اصلاح‌طلبانه (دیدگاه دو بعدی) و آنچه او، آن را نگرش رادیکال (بنیادین) یا دیدگاه سه بعدی از قدرت می‌خواند، بررسی می‌کند.

رویکرد تک‌بعدی به قدرت

این نگرش که کثرت‌گرا است، دربردارنده برداشتی لیبرال از قدرت سیاسی و مفروض‌هایی درباره ماهیت علی و

فردگرایانه از آن است که از سوی متفکران پلورالیست مطرح شده و در کار نویسندگان بزرگ این نحله انعکاس یافته است. پلورالیست‌های سیاسی که افکار آنها در دهه‌های ۵۰ و ۶۰ میلادی در آمریکا رواج داشت، اعتقاد داشتند که در هر نظام سیاسی کثرت‌گرا مراکز متعدد قدرت سیاسی وجود دارد. بر این اساس، پراکندگی قدرت در بین مردم و گروه‌های اجتماعی، موجبات منازعه، رقابت و چانه‌زنی بین آنها را فراهم می‌آورد. در واقع فرض اصلی در مدل پلورالیستی، پراکندگی قدرت در میان گروه‌های رقیب، بنا بر تکرر و تنوع منابع قدرت (نظیر سازمانی، دولتی، اقتصادی و سیاسی) است که موجب منازعه میان گروه‌های رقیب و احتمال دست به دست شدن قدرت سیاسی می‌شود (نظری، ۱۳۸۴: ۳۸۴). در کثرت‌گرایی از همان ابتدا پذیرفته شده بود که دسترسی افراد و گروه‌ها به تنظیم دستور کار برابر نیست، اما به‌طور معمول خط‌مشی‌گذاری به‌منزله چیزی که درهای آن به‌روی آزادی بیان و گفت‌وگوهای عمومی باز بود در نظر گرفته می‌شد. طرفداران این رویکرد روی تصمیم‌گیری متمرکز می‌شوند، زیرا تصمیم‌های خروجی رفتارهای واقعی هستند و هر کسی که در تصمیم‌گیری غالب باشد همان است که دارای قدرت بیشتری است (لوکس، ۲۰۰۵: ۱۶-۱۸).

شات اشنایدر، یکی از انتقادهای جدی مهم به مدل کثرت‌گرایی تنظیم دستور کار را مطرح کرد. وی قدرت اصلی دولت را در مدیریت یک منازعه پیش از ظهور می‌دانست، بنابراین سیاست منازعه ارزش‌ها، اعتقادات و منافع نیست، بلکه مدیریت آن منازعه است. نکته کلیدی در بحث اشنایدر آن است که برندگان یک حوزه خاص در دستورگذاری به‌دنبال خصوصی کردن و محدود کردن منازعه آن موضوع مشخص هستند، در حالی که کسانی که قصد دارند با تعاریف سیاست‌های غالب به ستیزه برخیزند به‌دنبال اجتماعی کردن موضوع‌ها یعنی از متخصصان به‌سوی عموم هستند. برندگان کاهش منازعه‌ها را جست‌وجو می‌کنند و شکست‌خوردگان گسترش آن را می‌خواهند. بنابراین تنظیم دستور کار در این دیدگاه در زمینه مدیریت منازعه نهادها و سازمان‌هایی است که دارای نقش محوری هستند (پارسونز، ۱۳۸۵: ۱۹۸). در واقع آنچه بعد نخست به ما نشان می‌دهند در عرصه تصمیم‌گیری است و نمی‌تواند منازعه واقعی باشد، بلکه این احتمال وجود دارد که هنجارها، ارزش‌ها و سنت‌های پنهان شکل منازعه واقعی را مخفی کنند و آنچه اتفاق نمی‌افتد نادیده انگاشته شود. این بخش مغفول در بعد نخست قدرت می‌تواند به تشکیل مفاهیمی منجر شود که روی دستور کارها تأثیر گذارند.

رویکرد دوبعدی به قدرت

در نقد رویکرد کثرت‌گرا باکراک و باراتز^۱ (۱۹۶۲)، نوشتار مشهور خود را تحت عنوان دو چهره قدرت^۲ منتشر کردند. در این دیدگاه که متعارض با کثرت‌گرایی است، تعریف قدرت دستخوش تغییر می‌شود. آنها در مقاله معروف خود به بُعد دیگر پرداختند که چگونه برخی موضوع‌ها در دستور کار قرار نمی‌گیرند؟ بر اساس نظر باکراک و باراتز در دیدگاه تک‌گرایانه تمرکز بر ساختار قدرت نیست، بلکه بر نحوه اعمال آن است. پس قدرت به‌معنای مشارکت در تصمیم‌گیری بوده و فقط پس از بررسی دقیق مجموعه‌ای از تصمیم‌های عینی قابل تحلیل است. اما از دیدگاه دوبعدی، اعمال قدرت

1. Bachrach & Baratz

2. Two faces of power

زمانی رخ می‌دهد که فرد الف انرژی خود را صرف ایجاد یا تقویت ارزش‌های سیاسی و اجتماعی و فعالیت‌های نهادی کند که سبب محدود شدن دامنه فعالیت‌های سیاسی به جلب افکار عمومی در موضوع‌هایی شود که برای شخص الف، به نسبت بی‌خطر هستند. به هر میزان که شخص الف در این راه موفق باشد، شخص ب از مطرح کردن مسائل مد نظر خود محروم شده است (باکراک و باراتز، ۱۹۶۲: ۹۴۸).

در حقیقت تصمیم‌نگرفتن، دایره تصمیم‌ها و موضوع‌ها در دستور کار را محدود و محدودتر می‌کند و قدرت فقط یک تجلی عیان و قابل مشاهده از موارد راه‌یافته به دستور کار نیست، بلکه صاحب قدرت این توان را دارد که مسائل را از دستورگذاری خارج کند. کثرت‌گرایی از فرایند پنهان و نانوشته‌ای که طی آن مسائل از دستور کار خارج می‌شوند چشم می‌پوشد. بنابراین در رابطه با باز و قابل نفوذ بودن خط‌مشی‌گذاری که از مفروض‌های رویکردهای کثرت‌گرا است، تردید جدی وجود داشت.

دیدگاه سه‌بعدی قدرت

لوکس به دیدگاه دوم از قدرت که آن را بسیار برتر از دیدگاه نخست می‌داند تعلق بیشتری دارد. با این حال آن را نیز ناقص می‌داند و به جای آن، دیدگاه سه‌بعدی قدرت را مطرح می‌کند که از جنبه نظری و سیاسی بنیادی‌تر است. در حالی که در دیدگاه دوم اعتقاد بر این است که منافع افراد یا گروه‌های خاص ممکن است به طور کامل از بحث سیاسی کنار گذاشته شوند، لوکس فراتر رفته و می‌گوید ممکن است در مواردی از اعمال قدرت، قربانیان حتی موفق به درک این مسئله نشوند که منافع واقعی آنها در خطر است، در نتیجه هیچ گونه تلاشی برای دفاع از این منافع به عمل نیاورند. بر اساس دیدگاه لوکس، قدرت شکل سوم و مودیان‌تری دارد که می‌تواند بدون اینکه آنها از این تأثیر آگاهی یابند، بر افکار و امیال قربانیان خود نفوذ کند (نظری، ۱۳۸۴: ۳۸۸).

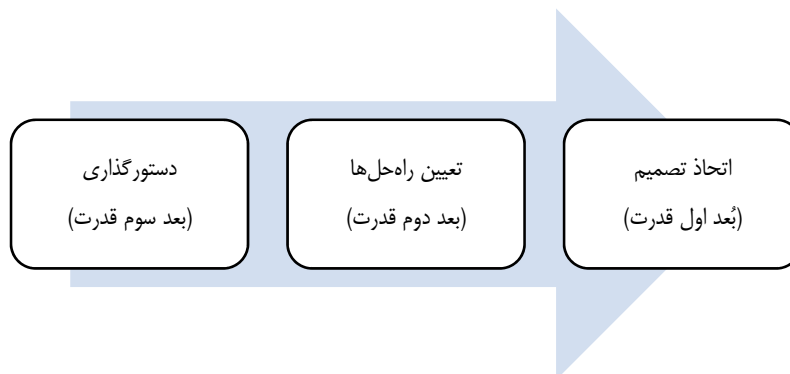
جدول ۱. تفاوت رویکردهای سه‌گانه به قدرت

تأکید بر رفتار. تصمیم‌گیری، تعارض آشکار، مسائل مهم و منافع ذهنی که از طریق مشارکت سیاسی آشکار شده است و به صورت ترجیح‌های سیاستی نمود می‌یابد.	دیدگاه تک‌بعدی
نقد بر رفتارگرایی، تأکید بر تصمیم‌ها و عدم تصمیم‌ها، مسائل و آنچه مسئله نیست، تعارض قابل مشاهده (اعم از آشکار و پنهان)، منافع ذهنی که به صورت ترجیح‌های سیاستی یا نارضایتی نمود می‌یابد.	دیدگاه دوبعدی
نقد بر رفتارگرایی، تأکید بر تصمیم‌گیری و کنترل بر دستور کار سیاسی که به طور لزوم از طریق تصمیم‌ها صورت نمی‌گیرد، تعارض قابل مشاهده (آشکار و پنهان) و تعارض نهفته، منافع ذهنی و عینی.	دیدگاه سه‌بعدی

منبع: لوکس (۲۰۰۵: ۲۹)

اثر ابعاد سه‌گانه قدرت بر سه بخش مختلف در خط‌مشی عمومی است. بُعد نخست قدرت در انتخاب راه حل‌ها و اتخاذ تصمیم‌ها اثر می‌گذارد. بُعد دوم قدرت در تعیین راه حل‌ها نقش‌آفرینی می‌کند. اما بعد سوم بر دستورگذاری و اینکه چه مسئله‌ای در دستور کار قرار گیرد، اثر خواهد داشت. با این حال چون محل اثر قدرت، بر سر اتخاذ تصمیم نیز هست (اینکه چه موضوعی مسئله است) می‌توان تا حدی آن را در بعد اول و دوم هم دید (شکل ۱). از سوی دیگر، دینامیک

دستورگذاری در شوراهای شهر از چند نظر با مجلس دارای تفاوت‌هایی است. تعداد کم افراد در کمیسیون‌های مسئول در دستورگذاری در مقایسه با مجلس از تفاوت‌های مهم است. کم بودن تعداد افراد نقش و اثر فردی آنها را پررنگ می‌کند و قدرت بیشتری به آنها می‌بخشد تا موضوعی را از دستور کار خارج کرده یا آن را به‌عنوان یک مسئله عمومی مطرح کنند.



شکل ۱. ابعاد قدرت و ارتباط آن با دستورگذاری

در ماهیت فهم

اصولاً فهم یک عمل، تاریخ‌مند و مقید به زمان است و معنای عینی (یعنی فهم فرا تاریخی یا فهم در کل تاریخ) وقتی وجود دارد که یا زمان متوقف شود یا به انتهای تاریخ برسیم. گادامر به‌عنوان نظریه‌پرداز پیشرو هرمنوتیک فلسفی می‌گوید که در مواجهه با متن و گفتار نه نیت و مقصود مؤلف مهم است و نه اثر به‌عنوان شیئی بیرون از تاریخ، بلکه مهم آن چیزی است که در مواجهه‌های تاریخی به‌طور مکرر به ظهور می‌آید (پالمر، ۱۳۷۷: ۱۸۱). سه معنای متفاوت فهم عبارت‌اند از فهم به‌عنوان معرفت نظری، فهم به‌عنوان معرفت عملی و فهم به‌عنوان توافق.

نخستین معنای فهم که در عین حال متعارف‌ترین معنای آن نیز به شمار می‌آید، فهم به‌عنوان معرفت نظری است که می‌توان از آن به فهم معرفت‌شناسانه یا فهم گزاره‌ای نیز تعبیر کرد. فهم در این معنا یک فرایند معرفتی یا دریافت عقلانی است. از این رو می‌توان آن را فرایندی روش‌شناختی نیز دانست. فهم به‌عنوان معرفت عملی به‌معنای مهارت داشتن در انجام کاری یا بلد بودن چیزی است. گادامر علاوه بر معنای نخست فهم یعنی فهم معرفت‌شناختی و معنای دوم آن یعنی فهم عملی مد نظر هایدگر، معنای سومی برای فهم قائل می‌شود که عبارت است از تفاهم با دیگری یا توافق. در فهم به‌معنای توافق، سوژه و ابژه افق‌های فکری خود را در هم می‌آمیزند و هرگاه مفسر چیزی را می‌فهمد، داشته‌های خودش را نیز به آن می‌افزاید. بدین ترتیب سوژه و ابژه از هم جدا نیستند و تفسیر معتبر از یک پدیده فقط از طریق مواجهه‌های مکرر با آن و طی زمان ممکن خواهد شد (گروندن، ۱۳۹۳: ۶۰).

در هرمنوتیک فلسفی گادامر، من به‌مثابه سوژه تلاش می‌کنم چیزی به‌مثابه ابژه را به لحاظ نظری بفهمم (فهم معرفت‌شناختی)، برای مثال تلاش می‌کنم بدانم این ماده از چه عناصری تشکیل شده است. در مهارت عملی، من به‌مثابه سوژه می‌کوشم تا در انجام کاری به‌مثابه ابژه مهارت یابم، برای مثال یاد بگیرم چگونه فلان غذای خاص را پزم.

اما فهم به معنای توافق هنگامی حاصل می‌شود که دو سوژه بر سر موضوعی معین با هم به توافق برسند (واعظی، ۱۳۹۱: ۹-۱۲). بخشی از این پژوهش بر هرمنوتیک پدیدارشناختی و فهم به معنای توافق متکی است، یعنی یکی شدن افق دو سوژه (عضو شورا و پژوهشگر) حول یک موضوع. این امتزاج افق‌ها فقط در پی حضور مکرر پژوهشگر در مواجهه با روند دستورگذاری ممکن می‌شود. این روند سبب می‌شود تا لایه‌های درونی فرایند دستورگذاری آشکار شود.

مدل‌ها و الگوها

ادبیات دستورگذاری در خطمشی عمومی دربردارنده مدل‌های مختلفی است که در صدد تشریح دستورگذاری و عوامل مؤثر بر آن هستند. این مدل‌ها از معیارهای مختلفی برای طبقه‌بندی الگوهای دستورگذاری استفاده می‌کنند. بدین ترتیب ادبیات موضوع دستورگذاری حول دو محور مختلف شکل گرفته است. محور اول بررسی‌های کلاسیک درباره قدرت است که نشان می‌دهد چگونه بازیگران تلاش می‌کنند مناقشه‌های مهم را برنده شوند یا تعارض‌های مهمی را از دستور کار خطمشی‌گذاری خارج کنند. اینکه چه کسی بتواند یک موضوع را در دستور کار قرار دهد یا آن را خارج کند، سبب می‌شود دو گونه مختلف از نحوه دخالت‌ها شناسایی شوند. این مدل‌ها خود بر دو دسته‌اند: تکثرگرا و نخبه‌گرا. گروهی که نظریه‌های تقاضا محور دستورگذاری را اشاعه می‌دهند اعتقاد دارند که خطمشی‌گذاران دستور کارهای نهادی را در پاسخ به تقاضای گسترده عمومی مشخص می‌کنند و تکثرگرا هستند. برعکس گروهی دیگر که دیدگاهی عرضه محور دارند، آنها اعتقاد دارند قدرتی که عامل دستورگذاری است در رأس سلسله‌مراتب سیاسی و اقتصادی قرار دارد و نخبه‌گرا هستند. مدل تکثرگرا در دستورگذاری نشئت گرفته از نظریه‌های دموکراسی آمریکایی در دهه‌های ۵۰ و ۶۰ میلادی است. در این مدل تفاوتی میان توده‌ها و نخبگان وجود ندارد، گرچه ممکن است طی یک سلسله مراتب خاص، نخبگان برخی دستور کارهای نهادی را کنترل کنند. در این نظریه هر موضوعی قابلیت این را دارد که به دستور کار نهادی تبدیل شود و تبدیل شدن دستور کارها به دستور کارهای نهادی، متکی بر قابلیت‌های گروه‌های فعال مدنی است که آن را پشتیبانی می‌کنند (قلی پور و فقیهی، ۱۳۹۳: ۱۲۸).

مدل‌های نخبه‌گرا پیش از آنکه بر این پرسش متمرکز شوند که چگونه یک موضوع در دستور کار قرار می‌گیرد، در پی یافتن پاسخ این هستند که چه کسی دستور کار را تأیید می‌کند. طرفداران نظریه دستورگذاری سلسله‌مراتبی یا همان نخبه‌گرا بر ساختار تصمیم‌گیری متمرکز هستند. ایشان معتقدند که قدرت در دستان عده محدودی متمرکز شده و نخبگان سیاسی قادرند از آن استفاده کنند. ساختار قدرت به هر می‌شبهه است که جریان قدرت از بالا به پایین وجود دارد (گوپتا، ۲۰۱۱: ۸۱).

در پاره‌ای اوقات و بر حسب نوع سازمان سیاسی و سطح خطمشی‌گذاری، هر دو مدل تکثرگرا و نخبه‌گرا به صورت هم‌زمان استفاده می‌شود. در یکی از پژوهش‌های صورت گرفته^۱، نحوه دستورگذاری در اتحادیه اروپا بررسی شده است. بر اساس این گزارش، دستورگذاری در سطح اتحادیه اروپا دو گونه است: نوع اول توسط سیاسیون انجام می‌شود و مبتنی بر

یک دغدغه سیاسی مشترک بوده و به‌طور معمول با یک رویداد نمادین همراه است. نوع دوم به‌وسیله کمیسیون‌های تخصصی انجام می‌شود و جنبه تکنوکراتیک دارد. تفاوت عمده این دو روش، در سرعت عمل و نحوه اقتناع سایر ذی‌نفعان در پذیرفتن موضوع مد نظر به‌عنوان مسئله‌ای است که باید در دستور کار قرار گیرد (می‌پرهوفر^۱، ۲۰۰۹: ۱۴). اگرچه اعضای کمیسیون‌های تخصصی را نمی‌توان به‌عنوان عوام تلقی کرد، با این حال سطحی از نخبه‌گرایی در تعیین دستور کارها توسط سیاست‌سازان دیده می‌شود.

محور دوم حول عقلانیت محدود شکل گرفته و نشان می‌دهد که خط‌مشی‌گذاران دارای منابع محدود هستند. برای مثال زمان کمی برای پژوهش دارند، اطلاعات کمی برای تصمیم‌گیری در اختیار آنها است و قادر نیستند به موضوع‌ها به‌طور کامل و دقیق توجه کنند پس توانایی پردازش کامل و جامع مسائل را ندارند. این مشکل‌ها سبب می‌شود که برای ایشان عدم قطعیت به وجود آید و همین دلیل موجب می‌شود به برخی افراد اعتماد کنند و برخی اطلاعات را برای استفاده‌گریزش کنند تا کمترین ریسک را داشته باشد (کایرنی و زاهاریادیس^۲، ۲۰۱۶: ۳). نظریه‌هایی مانند مدل کاب و راس^۳ (۱۹۷۶)، ساخت اجتماعی طبقات هدف و چرخش احتجاجی^۴ جزء دسته نخست و الگوهای همچون جریان‌های چندگانه کینگدان و نظریه تعادل مقطعی در دسته دوم هستند.

مدل کاب و راس: دستور‌گذاری و ماهیت رژیم سیاسی

این مدل در واقع توسعه یافته مدل کاب و الدر^۵ است. در زمینه خط‌مشی‌گذاری، فرایند دستور‌گذاری را می‌توان به صورت گسترش تعارض تعریف کرد. عنصر کلیدی در گسترش تعارض نحوه تعریف مسئله است. نهادهای سیاسی و دولتی به پذیرش برخی مشکل‌ها متمایل‌تر هستند و در نتیجه قرار گرفتن یک موضوع در دستور کار سیاسی به ایجاد شرایط مساعد نهادی در سیستم سیاسی بستگی دارد (پریسن^۶، ۲۰۰۷: ۳۱). تمرکز این مدل بر روشی است که کمک آن یک منازعه گسترش می‌یابد و مدیریت می‌شود. این مدل یک مدل تک‌گراست. کاب و راس با الهام از این مدل، الگویی برای دستور‌گذاری طراحی کردند که بر نظام سیاسی و شکل حکومت مبتنی بود. بر این اساس، سه روش برای دستور‌گذاری قابل تشخیص هستند که عبارت‌اند از بسیج عمومی، ابداع درونی و ابداع بیرونی (کاب و راس، ۱۹۷۶: ۱۲۷).

هر یک از این روش‌ها با یک گونه حکومت خاص قرابت دارند. مدل بسیج عمومی در جوامع دارای حکومت سلسله‌مراتبی یا حکومت‌هایی که رهبران از قدرت غیرطبیعی برخوردارند و میان آنها و پیروان آنها فاصله دیده می‌شود، رخ می‌دهد (کاب و راس، ۱۹۷۶: ۱۳۵) و مسئله از طریق یک نهاد رسمی در دستور کار قرار می‌گیرد. تمرکز ثروت و قدرت در جامعه به ابداع درونی می‌انجامد و در این مدل گروه‌های اثرگذار با دسترسی خاص به تصمیم‌گیرندگان مسائل را به دستور کار وارد می‌کنند، اما به‌طور لزوم به‌دنبال آشکار ساختن آن یا در معرض رقابت قرار دادن نیستند. در یک جامعه مساوات‌طلب، احتمال وجود ابداع بیرونی بیشتر است. در مدل ابداع بیرونی موضوع‌ها و مسائل در گروه‌های غیردولتی طرح شده و پس از گسترش کافی به دستور کار سازمانی خط می‌شوند.

1. Meyerhöfer
3. Cobb & Ross
5. Elder

2. Cairney & Zahariadis
4. Argumentative turn
6. Princen

نظریه ساخت اجتماعی طبقات هدف: دیالکتیک خطمشی گذار و جامعه هدف

در این مدل یک ارتباط دیالکتیکی میان خطمشی گذار و جامعه هدف وجود دارد. گروه‌های هدف قادرند تصویر خود نزد خطمشی گذاران را درک کنند، چه از طریق بازنمایی رسانه‌ها و چه از طریق تجربه مستقیم. قدرت سیاسی و میزان استحقاق گروه‌های هدف معیاری برای تمایز آنها در دستورگذاری است. قدرت سیاسی نشان‌دهنده منابع سیاسی آن گروه، یکپارچگی آنها، قابلیت تبدیل این منابع قدرت به یکدیگر و میزان تمرکز منابع روی موضوع مد نظر است. بدین ترتیب می‌توان چهار گروه را شناسایی کرد که عبارت‌اند از منتفعان، مدعیان، وابسته‌ها و منحرفان (اینگرام و اشنايدر^۱، ۲۰۱۴: ۱۱۱). گروه‌های برتر، در فرایند دستورگذاری شرکت می‌جویند و در راستای منافع و آرمان خود گام برمی‌دارند، دستور کارها نیز برای حل و بهبود مسائل آنها برگزیده می‌شوند. برعکس، منحرفان به‌طور کامل از دستورگذاری دور هستند و در همین حال، مسائلی در دستور کار قرار می‌گیرد که هرچه بیشتر آنها را محدود کرده و از این فرایند دورتر کند. این یک چارچوب به‌طور کامل بر ساختار متکی است که دستورگذاری را نه تنها به قدرت و منافع و آرمان‌ها و ارزش‌های ذی‌نفعان، بلکه به ساخت اجتماعی طبقات و تصویر موجود از آنها در ذهن خطمشی گذار ارتباط می‌دهد.

چرخش/احتجاجی

این الگو توسط فیشر و فورستر^۲ معرفی شد و بیشتر بر تحلیل سیاست‌ها تأکید دارد. با این حال مساهمت این الگو در دستورگذاری شایان توجه است. شروع چرخش احتجاجی درک این موضوع است که رویکردهای مختلفی برای فهم و تعبیر واقعیت‌های سیاسی و اجتماعی وجود دارند که به‌نوبه خود به ایجاد تعاریفی متفاوت برای مشک‌های سیاستی منجر می‌شوند (فیشر، میلر و سیدنی، ۲۰۰۷: ۲۲۴). تأکید رویکرد احتجاجی بر نقش زبان در معنابخشی جهان است و برای توصیف یک مسئله، باید به روش شکل‌گیری مباحثه‌ها پیرامون آن نیز توجه شود. رویکرد احتجاجی مبارزه برای قدرت را در مبارزه برای تنظیم بحث‌هایی می‌داند که ضمن آن، یک مسئله چارچوب‌بندی می‌شود. از این دیدگاه، مرحله دستورگذاری بخش تعیین‌کننده فرایند است و مسائل و دستور کارها به‌عنوان موضوع‌های مربوط به تحلیل متن تلقی می‌شوند.

جریان‌های چندگانه و دریچه خطمشی

مدل جریان‌های چندگانه کینگدان پاسخ به این پرسش است که موضوع‌ها چگونه «موضوع» می‌شوند و چگونه مقام‌های رسمی عمومی و خطمشی گذاران به آن توجه نشان می‌دهند، دستور کارها چگونه تنظیم شده و اندیشه‌ها تا چه زمانی اثرگذار هستند. وی جریان‌های سه‌گانه مسائل، خطمشی و سیاسی را شناسایی کرده و هم‌راستایی و هم‌زمانی این جریان‌ها و تلاقی آنها با یکدیگر را به گشوده شدن دریچه یا پنجره خطمشی منجر می‌داند. جریان مسائل زمانی شکل می‌گیرد که وضعیت مشکل^۳ به‌عنوان یک مشکل قلمداد شود. به تعبیر دان مشکل‌ها بازنمودی از وضعیت‌های مشکل

1. Ingram & Schneider
3. Problem situation

2. Fischer, Miller & Sidney

هستند. به بیان دیگر مشکل‌ها در تفکر و نیز محیط پیرامونی ریشه دارند (دان، ۲۰۱۲: ۹) و امری ذاتی نیستند. وقوع یک رویداد کانونی^۱ سبب می‌شود تا توجه به مشکل جلب شود. جریان خطامشی مرکب از ذی‌نفعان و متخصصان و دیوان‌سالاران و مانند اینها است که برای مشکل‌ها بدیل‌ها و راه‌حل‌های مختلفی را طرح می‌کنند. جریان سیاسی به تغییرهای سیاسی ناشی از انتخابات یا چرخش‌های ایدئولوژیک در حکومت و نیز تغییر در مدیران دولتی و بوروکرات‌ها اشاره دارد که می‌تواند به شناسایی و در دستور کار قرار گرفتن مشکل‌های جدید منجر شود. پیوند هم‌زمان و هم‌راستی این سه جریان به گشوده شدن دریچه خطامشی منتهی می‌شود.

نظریه تعادل مقطعی

ارتباط بین ساختاربندی مسائل و نهادها بخش مهم دستورگذاری در نظریه تعادل مقطعی است. عرصه‌های مختلفی که در حوزه معینی از خطامشی توسط بازیگران و ذی‌نفعان احاطه می‌شوند، چه اسم آنها را مثلث آهنین بنامیم یا زیر سیستم خطامشی یا شبکه مسائل، فقط بخش کوچکی از فرایند پویای خطامشی‌گذاری است (جونز، باوم گارتنر و ترو، ۲۰۰۶: ۶). در نظریه تعادل گسسته مفهوم بازخورد مثبت و منفی مهم است. بازخوردها به‌طور معمول اثر خود را در حوزه دستورگذاری بر جای می‌گذارند، یعنی برای مثال یک بازخورد مثبت از یک خطامشی در حال اجرا می‌تواند به تغییرهای اساسی در نحوه بازتعریف مسائل یا تغییر عمده در ساختاربندی مشکل منتهی شود. «تصویر خطامشی» وجوه مختلفی است که از یک مسئله عرضه می‌شود. در دوره تعادل یک تصویر خاص بر سایر تعابیر غلبه دارد و زمانی که تعابیر دیگر از آن مسئله برجسته شوند، تصویر دیگری ظاهر شده و اولی را به چالش می‌کشد (ترو، جونز و باوم گارتنر، ۲۰۰۶: ۱۱). مبدعان این نظریه با ذکر مثالی از آشوب‌های سال ۱۹۶۸، مدل جریان‌های چندگانه کینگدان را رد نمی‌کنند بلکه آن را نیز در چارچوب مدل خود قرار می‌دهند (ترو و همکاران، ۲۰۰۶: ۱۰). در این مدل، نهادها نقشی برجسته دارند و در تشکیل «انحصار خطامشی»^۲ تعیین‌کننده‌اند. انحصار خطامشی دارای ساختاری نهادی است که خطامشی‌گذاری حول یک موضوع خاص را بر عهده دارد (ترو و همکاران، ۲۰۰۶: ۷). زمانی که مسئله بازتعریف شود یا به ابعاد دیگری از آن توجه شود بازیگران دیگری که پیش‌تر خارج از انحصار خطامشی بودند به بازی گرفته خواهند شد.

الگوها و مدل‌های دستورگذاری معرفی شده، هر یک متأثر از برداشتی مختلف از فهم و قدرت هستند و نقش این دو در آنها متفاوت است. برای مثال مدل جریان‌های چندگانه و مدل کاب و راس متکی بر بُعد اول قدرت است. هر دوی این مدل‌ها به فرایند اتخاذ تصمیم برای شناسایی یک موضوع به‌عنوان مسئله می‌پردازند و به چرایی بیرون ماندن برخی مسائل از دستور کار توجهی ندارند. نظریه ساخت اجتماعی طبقه‌های و تعادل مقطعی (تا حدی) متکی بر بعد دوم قدرت هستند. اینکه چگونه یک مسئله در دستور کار قرار نمی‌گیرد، از موضوع‌های مد نظر این نظریه‌ها است. چرخش احتجاجی بیشتر از بقیه با مفهوم بعد سوم قدرت سازگاری دارد. این زبان است که قبل از تفکر برای

1. Focusing event
3. Policy monopoly

2. Jones & Baumgartner and True

دستورگذاری هر مسئله‌ای، ذهنیت بازیگران و ذی‌نفعان را درباره مسئله عمومی شکل می‌دهد که آیا اساساً آن را به‌عنوان یک مسئله قلمداد کنند یا خیر.

مدل‌های سه‌گانه فهم را هم می‌توان به‌صورت فهم توصیفی (فهم روش‌شناختی)، تجویزی (فهم عملی) و توافق نام برد. مدل‌های مختلف دستورگذاری بیشتر بر جنبه توصیفی فهم بنا شده‌اند. این جنبه از فهم دستورگذاری با وجهه علمی مدیریت دولتی (مدیریت دولتی به مثابه علم) نزدیک است. به این معنا که در فرایند دستورگذاری به پرسش‌های مبتنی بر «چرایی» پاسخ می‌دهند، زیرا موضوع خاص در دستور کار قرار گرفته است؛ اما برخی مدل‌ها همانند چرخش احتجاجی تا حدی به فهم به‌معنای معرفت عملی هم نزدیک هستند. این مدل‌ها در پاسخ به «چگونگی» دستورگذاری هستند و وجهه هنری مدیریت دولتی (مدیریت دولتی به مثابه هنر) را در بر دارند، اینکه چگونه باید یک موضوع را دستور کار قرار داد.

این پژوهش در تلاش است تا ضمن در نظر داشتن ابعاد سه‌گانه قدرت (متجلی در نقش ذی‌نفعان و بازیگران) در دستورگذاری و با کمک از معانی سه‌گانه فهم، علاوه بر چرایی و چگونگی دستورگذاری، «چیستی» آن را هم پاسخ دهد. در واقع این یک پرسش هستی‌شناختی از ماهیت دستورگذاری است که با درک پژوهشگر از خود در مواجهه مستقیم با فرایند دستورگذاری پیوند دارد.

روش‌شناسی پژوهش

هر پژوهشی دارای لایه‌های مختلفی است. هر لایه‌ای مبین ویژگی‌ها و خصوصیت‌های بخشی از پژوهش است و در عین حال برای لایه بعدی نقش تعیین‌کننده دارد، زیرا بین هر لایه باید تجانس وجود داشته باشد. به‌طور مثال انتخاب استراتژی پژوهش تا حد زیادی ریشه در مبانی فلسفی پژوهش دارد. در روش‌شناسی، حرکت از سوی لایه‌های بیرونی به سمت داخل است. در بیرونی‌ترین لایه‌ها فلسفه پژوهش و رویکردها قرار دارند و روش‌های جمع‌آوری و تحلیل داده در آخرین مرحله واقع شده‌اند. این سطح‌بندی شبیه به پیاز است و از آن به‌عنوان پیاز پژوهش یاد می‌شود.

پژوهش حاضر به‌لحاظ فلسفی در تفسیرگرایی ریشه دارد. رویکرد آن فرضیه‌یابی است. در منطق فرضیه‌یابی به همه تبیین‌های نظری حول داده‌ها توجه شده و برای هر تبیین ممکن فرضیه‌ای ایجاد می‌شود و این فرضیه‌ها با بررسی مجدد داده‌ها چک می‌شوند تا محتمل‌ترین تبیین ممکن به دست آید (چارمز^۱، ۲۰۰۶: ۱۰۴). استراتژی پژوهش، نظریه داده‌بنیاد ساخت‌گرا است. با توجه به ماهیت زبانی و متن‌گونه مباحث شکل‌گرفته در کمیسیون‌ها برای در دستور قرار گرفتن مسائل، از نظریه داده‌بنیاد ساخت‌گرا که در پدیدارشناسی هرمنوتیک ریشه دارد، استفاده شد. پدیدارشناسی هرمنوتیک در پی فهم یک پدیده در نزد تجارب افراد در یک بستر و بافت خاص است (دانایی‌فرد و کاظمی، ۱۳۸۹: ۱۲۸). نظریه داده‌بنیاد ساخت‌گرا که توسط کتی چارمز مطرح شد، به اثبات‌گرایی موجود در نظریه داده‌بنیاد کلاسیک را حمله می‌کند. در این نظریه در رابطه با منطق «انکشاف» و «ظهور» نظریه کنکاش شده و بر ساخت نظریه تأکید

مناقشه‌ها را باز می‌کنند. حضور در کمیسیون‌های تخصصی شورای شهر، یعنی جایی که خبرنگاران و افکار عمومی به آن دسترسی ندارند و ماهیت خطامشی‌گذاران، بازیگران و ذی‌نفعان^۱ به «خود» حقیقی‌شان نزدیک‌تر است، به معنای برخورد بی‌واسطه و نزدیک با ساختار بندی مسائل و مشکل‌هایی است که به صورت احتمالی در دستور کار شورا خواهند بود.

کدگذاری

در نظریه داده‌بنیاد ساخت‌گرا حداقل دو نوع کدگذاری وجود دارد (چارمز، ۲۰۰۶: ۴۶). در این پژوهش نیز از کدگذاری اولیه و متمرکز استفاده شد. گام نخست در نظریه داده‌بنیاد ساخت‌گرا، کدگذاری اولیه است که در حین جمع‌آوری داده‌ها (مباحثات کمیسیون‌ها) انجام گرفت. داده‌های اولیه در این پژوهش شامل نگارش‌های اولیه متن‌های مربوط به لوایح و طرح‌ها، مبانی نظری و دفاعیه‌ها و مباحثه‌های افراد در جلسه‌هایی است که در کمیسیون‌ها برگزار می‌شود. جدول ۲ نمونه‌ای از کدگذاری اولیه حول مسئله تخفیف در پرداخت جریمه نقدی تغییر کاربری را نشان می‌دهد.

جدول ۲. نمونه‌ای از کدگذاری اولیه

طرح ارائه تخفیف در پرداخت جریمه تغییر کاربری (کمیسیون مشارکت‌های اقتصادی)	
احمدی ^۲ (ع.ش): بنده مخالف تقسیط بدهی هستم. اگر تخفیف هم بدهیم، دیگر کسی از مشوق‌های پرداخت نقدی استفاده نمی‌کند و دریافت نقدی نخواهیم داشت.	جلوگیری از کاهش میزان درآمدها تأخیر در وصول درآمد در صورت تقسیط
اسدی (ع.ش): بهتر است اگر کسی علی‌رغم تغییر کاربری، پارکینگ به بنا اضافه کرد مشمول بخشودگی بخشی از جریمه شود (موافق).	استفاده از ابزارهای تشویقی حل یک مسئله به بهای ایجاد یک مسئله دیگر - قابلیت جایگزینی راه حل‌ها و مسائل
رئیس کمیسیون: باید به سمتی برویم که جلوی تخلف را بگیریم. فلسفه جریمه برای جلوگیری از تغییر کاربری مسکونی به تجاری است و ارائه تخفیف برای پرداخت بدهی ناشی از تغییر کاربری با این منطق در تضاد است (مخالف).	لزوم پیشگیری در عوض درمان لزوم حاکمیت قانون تعارض قانون و محدودیت‌های اقتصادی
مقدم (ع.ش): بهتر است این تخفیف‌ها در مناطق درآمدی مختلف، متفاوت باشد. برای حوزه‌های درآمدی ۱ و ۲ تخفیف‌ها کمتر شود.	جایگاه طبقاتی جامعه هدف تلاش برای عدالت محوری جلوگیری از کاهش درآمد با کمک تفکیک شهروندان
نماینده شهردار: معتقدم که ارائه تخفیف‌های زیاد سبب شده تا تخفیف‌های در حد ۲۴ درصد هم جذابیت اقتصادی نداشته باشد. همه منتظرند تا باز هم تخفیف بدهیم و به همین دلیل پرداخت نمی‌کنند. به نظر من این طرح مسکوت بماند.	عدم اطمینان شهروندان از رفتار خطامشی‌گذار نبود جذابیت اقتصادی

کدگذاری متمرکز و شکل‌گیری مقوله‌ها

کدگذاری متمرکز در نظریه داده‌بنیاد ساخت‌گرا به معنای انتخاب مهم‌ترین یا فراوان‌ترین کدها از میان کدهای اولیه است

۱. در اینجا توجه به تفاوت بازیگر و ذی‌نفع مهم است. بازیگران به طور لزوم از مواهب در دستور کار قرار گرفتن یک مسئله یا اجرای یک خطامشی بهره‌مند نمی‌شوند.

۲. نام‌ها مستعار هستند.

۳. عضو شورا

اگرچه شاید متفاوت بودن موقعیت‌ها و افراد برای جمع‌آوری نمونه توزیع خوبی از آنها را به دست دهد، اما نمونه‌گیری نظری نیست و فقط می‌تواند یک نمونه‌گیری اولیه باشد. در حقیقت با پیشبرد مقوله‌ها، منطق نمونه‌گیری مستحکم‌تر می‌شود. برای مثال در این پژوهش، پس از حضور پژوهشگر در یک دوره از جلسه‌های همه کمیسیون‌های شورای شهر، انتخاب کمیسیون بعدی برای بررسی بر مبنای اهمیت موضوع‌های مطرح‌شده در آن کمیسیون و میزان تأثیرهای احتمالی آن بر شهروندان صورت می‌گرفت. با شکل‌گیری زیرمقوله‌ها، جلسه‌های این کمیسیون‌ها (برای حضور پژوهشگر) حتی بر حسب موضوع طرح انتخاب می‌شدند. بدین ترتیب بیشترین بررسی‌ها در کمیسیون برنامه و بودجه، مشارکت‌های اقتصادی و فنی و عمران انجام شد. کدگذاری مرحله نخست به صورت هم‌زمان و در جلسه‌های تشکیل‌شده در کمیسیون‌ها انجام می‌شد. در نظریه داده‌بنیاد ساخت‌گرا، جمع‌آوری داده‌ها زمانی متوقف می‌شود که داده‌های بیشتر به خلق مقوله‌های مفهومی جدید منتهی نشوند. اشباع نظری به معنای وجود داده‌های متفاوت یا بیشتر نیست، بلکه به معنای خلق نشدن مقوله‌های جدید و پایدار شدن الگوها است. پس از حضور در ۲۲ جلسه کمیسیون‌های مختلف، اشباع نظری در این پژوهش به دست آمد و داده‌ها و کدهای جدید، به زیرمقوله‌های متفاوت از آنچه وجود داشت نمی‌انجامیدند.

مشاهده، راهی برای امتزاج افق‌ها

گفتیم که نظریه داده‌بنیاد در پدیدارشناسی هرمنوتیک ریشه دارد و در عین حال برای دستیابی به فهم به‌عنوان توافق، ناگزیر هستیم از هرمنوتیک پدیدارشناسی استفاده کنیم. امتزاج افق‌ها به مدد تکرار در مشاهده رفتار سوژه مورد مطالعه (بازخوانی مکرر از متن) میسر می‌شود. پس علاوه بر تحلیل متن گفت‌وگوها و پیش‌نویس لوایح و طرح‌های پیشنهادی، رفتار بازیگران هم در قالب مشاهده در کمیسیون‌های مختلف^۱ بررسی شد. مشاهده یک ابزار مناسب برای درک زبان و رفتار و اعتقادهای مشترک گروه بازیگران است. مشاهده کمک می‌کند تا ابعاد ناپیدای گفت‌وگوها و مباحثه‌ها و نیز جهت‌گیری مخالفان و موافقان و شدت و ضعف نظرهای آنان پیرامون مسئله‌ای که قرار است در دستور کار باشد، آشکار شود. این ابزار کمک می‌کند تا رفتار بازیگران بهتر درک شده و مکملی برای متن مباحثه‌ها قلمداد می‌شود.

در اینجا پژوهشگر با تفکیک میان معنا^۲ و معنا برای^۳ تلاش کرده است تا به فهم به‌عنوان توافق برسد. معنای عمل ختامشی‌گذار برای پژوهشگر چیست؟ برای مثال معنای واژه عدالت که توسط اعضای شورای شهر به‌طور مرتب در کمیسیون‌ها استفاده می‌شود، کدام است؟ معنای این واژه برای پژوهشگر وقتی از زبان یک عضو خارج می‌شد متفاوت از معنایی بود که عضو دیگری بیان می‌کرد. با اینکه هر دو نفر از یک واژه استفاده قرار می‌کردند و بر اساس اصول با استفاده از ابزار روش، باید از رفتار این دو نتیجه یکسانی به دست می‌آمد، اما این گونه نبود و یکی عدالت را در چارچوب مثبت (ایجابی) می‌دید و دیگری در چارچوب منفی (سلبی). در یک معنا عدالت جنبه اجرای قانون را داشت و در معنای دیگر، تساهل و مدارا. چنین دوگانه‌هایی به‌وفور در رفتار ختامشی‌گذاران دیده می‌شد و در صورت اغماض، یافته‌های

۱. عضویت اعضای شورای شهر یا حضور نمایندگان شهرداری در کمیسیون‌های مختلف هم‌پوشانی دارد و هر نفر ممکن است در چند کمیسیون حضور داشته باشد. بررسی رفتار یک نفر در کمیسیون‌های مختلف الگوی رفتاری وی را در برخورد با مسائل مختلف مشخص می‌کرد.

2. Bedeutung

3. Bedeutsamkeit

منتج از روش را با خدشه مواجه می‌کرد. علاوه بر این، نوعی گونه‌شناسی از خصوصیت‌های فردی خطمشی‌گذار را نیز به دست داد که با دانش، تجربه و اطلاعات خطمشی‌گذار هم ارتباط پیدا می‌کرد.

در کنار این فهم از معنای دستور‌گذاری نزد بازیگران خطمشی، مشاهده مبین نوع رفتار مبتنی بر خصوصیت‌ها و توانایی فردی بازگیران هم بود. بازیگران مختلف هنگام دستور‌گذاری رفتارهای متفاوتی از خود بروز می‌دادند. در هر کمیسیونی، یک سری افراد اثرگذار بودند. افراد اثرگذار در رابطه با مسئله دارای دانش بوده و توانایی تغییر در آرای کمیسیون مبنی بر پذیرش یا رد یک موضوع به عنوان مسئله عمومی را داشتند. به‌طور مثال در کمیسیون مشارکت‌های اقتصادی، عضو دارای تحصیلات حقوقی در مقایسه با سایر بازیگران برای جهت‌دهی به مباحث مطرح‌شده از توانایی بیشتری برخوردار بود. از این جهت، اعضای که تجربه و سابقه عضویت در شورا را داشتند و نیز نمایندگان شهرداری به‌طور کامل از سایر بازیگران خطمشی متمایز بودند. در واقع شکلی از قدرت مبتنی بر بعد نخست را در کمیسیون به‌کار می‌بردند.

همچنین مشاهده رفتار، الگوی دیگری از توانایی بازیگران دستور‌گذاری را نشان می‌داد. برخی بازیگران برای قرار دادن یک مسئله در دستور کار، از تهییج احساسات سایرین و مهارت‌های کلامی خود بهره می‌گرفتند. این اشخاص برون‌گرا بودند. افراد برون‌گرا به‌طور لزوم برای اثرگذاری بر سایر بازیگران از دانش و تجربه کافی برخوردار نبودند، اما با تکیه بر مهارت‌های فردی یا بده‌وبستان‌های متقابل، برای به رسمیت شناختن مسائل از قدرت شایان توجهی بهره‌مند بودند. در مقابل دسته‌ای دیگر از بازیگران درون‌گرا بودند و در قبال مباحث و مناقشه‌ها حالت خنثی داشتند. پاره‌ای اوقات اهمیت یک مسئله برای یک بازیگر در چارچوب هنجارهای فکری وی، باعث می‌شد تا یک بازیگر درون‌گرا به برون‌گرا تبدیل شود و برعکس.

یافته‌های پژوهش

انجام کدگذاری متمرکز به استخراج چهارده زیرمقوله انجامید. با تلفیق یادداشت‌ها و ایجاد ارتباط میان این زیرمقوله‌ها، شش مقوله اصلی شناسایی شدند. اثر ارزیابی به این معناست که بازیگران و ذی‌نفعان هنگام دستور‌گذاری، به اثرهای احتمالی خطمشی می‌اندیشیدند. اینکه اگر مسئله در دستور کار قرار گیرد، راه‌حل‌های احتمالی برای آن کدام خواهند بود و چه اثرهایی بر کدام افراد خواهد داشت. اینکه تا چه میزان مسئله حل شود و اهداف ایشان از در دستور قرار دادن آن محقق شود نیز مد نظر آنان قرار می‌گرفت. جایی که احساس می‌شد دستور‌گذاری به راه‌حل‌ها و خطمشی‌های متفاوت از خواسته اعضای کمیسیون منتهی می‌شود، مسئله از دستور کار خارج می‌گشت. آثار نتایج احتمالی اجرای خطمشی، در قبولاندن یک موضوع به‌عنوان مسئله‌ای عمومی در دستور کار نقش مهمی ایفا می‌کرد. میزان رضایت شهروندان از خطمشی‌ها احتمالی هم در نظر گرفته می‌شد. در واقع هنگام دستور‌گذاری، بازیگران و ذی‌نفعان دستور‌گذاری به بدیل‌های مختلفی که می‌توانست بعدها به‌عنوان راه‌حل مطرح شده یا در صحن شورا دستخوش تغییر شود، توجه نشان

دادند. در واقع اثر ارزیابی به معنای توجه بر ارزیابی پیش‌بین^۱ نتایج اجرای خطمشی است که درباره مسئله در دستور کار اتخاذ خواهد شد.

احتمال تصویب یک طرح یا لایحه از جمله مقوله‌های تأثیرگذار دیگر به شمار می‌رود. طرح‌ها و لوایحی که برای تصویب در صحن علنی شورای شهر شانس بیشتری داشتند، با دقت و حساسیت بیشتری بررسی شده و سخت‌تر می‌توانستند به دستور کار برسند.

اثرهای زمانی، مقوله مهم دیگری بود. هم‌زمانی یا تقدم و تأخر پیشامدهای محیطی (مانند انتخابات) مقوله‌ای دیگر بود که بر دستورگذاری اثر می‌گذاشت. پرداختن به برخی مسائل اثرهای خود را در زمان‌های به نسبت دورتر آشکار می‌کرد. هنگام دستورگذاری به موضوع‌هایی که ممکن بود در عرصه انتخابات اثرگذار باشند یا دارای بار مالی و تعهد برای اعضای دوره آتی شورای شهر باشند، توجه می‌شد.

هر سه این مقوله‌ها به اثرهای بعد از دستورگذاری توجه دارند و به رخدادهایی اشاره می‌کنند که پس از دستورگذاری احتمال رخ داد آنها وجود دارد، بنابراین تحت مفهوم عوامل پسین قرار می‌گیرند.

در همین حال، یکی از زیرمقوله‌های استخراج‌شده بازخورد از رفتار ذی‌نفعان بود. عدم تناسب رفتار آنها با مزایای به دست آمده از خطمشی‌های پیشین، پارامتر مهمی در دستورگذاری و پذیرش یک مسئله توسط بازیگران دستورگذاری برای مطرح شدن به عنوان یک دستور کار است. مسائلی که متضمن منافع برای افراد و گروه‌هایی بود که رفتار نامطلوب از خود نشان داده بودند یا توسط آنها به کمیسیون می‌رسید، از دستور کار خارج می‌شد. در کنار ارزیابی از رفتار ذی‌نفع، ارزیابی گذشته‌نگر حاکی از موفقیت یا شکست یک خطمشی و نحوه پرداختن به مسائل عمومی است. این ارزیابی بر گزارش‌ها شهرداری (سازمان اجرایی) یا نظارت عالی در شورای شهر متکی بود. این دو زیر مقوله تحت مقوله اصلی بازخورد طبقه‌بندی شدند.

جایگاه جامعه هدف از مهم‌ترین مقوله‌ها به شمار می‌رود. از جمله موضوع‌هایی که در دستورگذاری تأثیر مستقیم داشتند، نحوه ارتباط مسئله با سیستم طبقاتی بود. مسائلی که با محوریت اقشار آسیب‌پذیر مطرح می‌شدند، برای قرار گرفتن در دستور کار از شانس بیشتری برخوردار بودند. همچنین، هم‌سویی سیاسی جامعه هدف با خطمشی‌گذار نیز کم و بیش عامل اثرگذاری در دستورگذاری قلمداد می‌شد. با این حال، مسئله برقراری عدالت هم دغدغه‌ای را در دستورگذاری ایجاد می‌کرد که ممکن بود با دو زیرمقوله دیگر (جایگاه طبقاتی و هم‌سویی سیاسی) متضاد باشد، به صورتی که در برخی مسائل، ذی‌نفعان دارای جایگاه طبقاتی متفاوت بودند. بدین‌سان ادعای (درست یا نادرست) عدم برخورداری همگانی یا ایجاد رانت در یک خطمشی، می‌توانست سبب خروج مسئله از دستور کار شود.

با توجه به تکرار فراوان کدهای مربوط به ماهیت مسئله و زیرمقوله‌های آن، شاید بتوان آن را مهم‌ترین عامل در دستورگذاری دانست. تقریباً در همه موضوع‌هایی که قرار بود برای دستورگذاری بررسی شوند، ابعاد فنی، اجتماعی و فرهنگی مورد توجه خطمشی‌گذار بودند. در حوزه ابعاد فنی، نمایندگان مجری خطمشی (شهرداری) اغلب از قدرت

تأثیرگذاری بالایی برخوردار بوده و نقش مهمی در جهت‌دهی به آرای کمیسیون‌ها داشتند. مباحث مربوط به بودجه و درآمد و هزینه در قالب کدهای مربوط به ابعاد اقتصادی ظاهر می‌شدند، اگرچه پیوند وثیقی با جایگاه طبقاتی جامعه هدف هم داشتند. ملاحظه‌های اجتماعی زیرمقوله دیگری در ماهیت مسئله بود که خطمشی‌گذار بیشتر به آن توجه می‌کرد. این سه مقوله نیز به‌طور مشترک به مفهومی اشاره داشتند که تأکید آنها بر عوامل مؤثر قبل از دستورگذاری بود. به این سبب تحت عنوان مفهوم عوامل پیشین دسته‌بندی شدند. جدول ۳ این دسته‌بندی را نشان می‌دهد.

جدول ۳. تقسیم‌بندی مفاهیم، مقوله‌ها و زیرمقوله‌ها

مفاهیم	مقوله‌ها	زیرمقوله‌ها
عوامل پسین	اثر ارزیابی (پیش‌بین)	ارزیابی سیاسی
		ارزیابی اهداف
		ارزیابی اثرها
	احتمال تصویب	-----
عوامل پیشین	اثرهای زمانی	تأثیر بر انتخابات آتی
		بار تحمیلی بر دوره بعدی شورا
	بازخوردها	رفتار ذی‌نفعان
		ارزیابی گذشته‌نگر
	جایگاه جامعه هدف	جایگاه طبقاتی
		هم‌سویی سیاسی
عدالت		
ماهیت مسئله	ابعاد اجتماعی	ابعاد اجتماعی
		ابعاد فنی
		ابعاد اقتصادی

بحث و نتیجه‌گیری

یافته‌های پژوهش حاکی از آن بود که محیط دستورگذاری در شورای شهر مشهد متشکل از دو بخش است؛ بخش پیرامونی که از محیط تأثیر می‌گیرد (عوامل پسین و پیشین) و بخش درونی که بر خصوصیت‌های فردی و قدرت بازیگران دستورگذاری متمرکز است. در بخش درونی برحسب اثرگذاری و درون‌گرایی بازیگران، می‌توان چهار گروه را شناسایی کرد. گروه اثرگذار و خاموش (درون‌گرا) بازیگرانی بودند که با داشتن دانش و تجربه بر سوگیری‌های سایر بازیگران اثر می‌گذاشتند بدون آنکه چندان در منازعه‌ها و مشاجره‌های کلامی درگیر شوند. نمایندگان شهرداری به‌طور معمول در این گروه بودند. ذی‌نفعانی که از بیرون شورا و شهرداری برای دفاع از یک طرح به جلسه‌های کمیسیون دعوت می‌شدند، اغلب در دسته بی‌اثر و پرسروصدا قرار می‌گرفتند، زیرا علی‌رغم هیاهو و دفاع از طرح، برای مجاب کردن سایر بازیگران از پشتوانه‌های کافی نظری و عملی برخوردار نبودند. سایر اعضای کمیسیون که متشکل از اعضای

شورای شهر بودند، در دو گروه باقی مانده اثرگذار پر سروصدا و بی اثر خاموش دسته بندی می شدند. اعضای که با مدارک تحصیلی به طور کامل غیرمرتبط و بدون تجربه کار تشکیلاتی و سیاسی به شورا راه پیدا کرده بودند، به نحو چشمگیری در گروه بی اثر و خاموش طبقه بندی می شدند. برخی اعضا نیز به پشتوانه دانش و تجربه پیشین خود دارای اثرگذاری شایان توجهی بر دستورگذاری مسائل در کمیسیون ها بودند و هم زمان، به لحاظ فردی و شخصیتی به طور کامل برون گرا بوده و نقش فعالی در مباحث داشتند.

بدین سان می توان تیپولوژی چهارگانه ای از هسته سخت دستورگذاری در شورای شهر به دست آورد که بر دو محور اثرگذاری و برون گرایی استوار است. سخت بدین معنا که متکی بر رفتار بازیگران دستورگذاری است و تحت تأثیر عوامل بیرونی همچون ماهیت مسئله و ... قرار نمی گیرد. هسته سخت بیشتر به مناسبت های قدرت فردی معطوف است که در قالب یک هسته سخت در دستورگذاری عمل می کند. شکل ۲ دینامیک دستورگذاری در شورای شهر مشهد را نشان می دهد. پوسته بیرونی دستورگذاری مفاهیم عوامل پسین و پیشین هستند که با تکیه بر عوامل و متغیرهای بیرون از کمیسیون مشخص می کنند چه موضوع هایی و چگونه در دستور کار قرار می گیرند. در درون این پوسته سیال و منعطف، یک هسته سخت واقع شده که متأثر از رفتار بازیگران دستورگذاری است. این هسته سخت، از بیرون کمتر اثر می پذیرد و بر خصوصیت های فردی بازیگران دستورگذاری تکیه دارد.

در این دینامیک، مسائلی می توانستند در دستور کار قرار گیرند که از هر دو پوسته نرم و هسته سخت رد شوند. در اینجا نقش فردی بازیگران دستورگذاری، وزن دهی به عوامل پسین و پیشین در قالب زیرمقوله ها و مقوله ها بود. به بیان دیگر، ممکن بود یک مسئله از هر لحاظ به استثنای ابعاد اقتصادی، قابلیت رسیدن به دستور کار را داشته باشد. اما یک بازیگر اثرگذار و خاموش می توانست با وزن دهی کافی به این عامل و اقناع سایر بازیگران مسئله را از دستور کار خارج کند. برعکس، مسئله ای دیگر از جنبه های مختلف قابلیت تبدیل شدن به دستور کار را نداشت اما پافشاری و سماجت یک بازیگر اثرگذار و پر سروصدا آن را به دستور کار تبدیل می کرد. بدین ترتیب اثر فرد بر دستورگذاری شورای شهر مشهد بسیار پررنگ بود.

اکنون می توان تفاوت ها و مشابهت های دستورگذاری در شهر مشهد به عنوان یکی از حکومت های محلی ایران را با سایر الگوها مشاهده کرد^۱. از اشتراک ها می توان توجه به جامعه هدف و جایگاه آن در مدل ساخت اجتماعی طبقه ها را نام برد. البته در مدل نام برده تنها عامل مؤثر در دستورگذاری جایگاه جامعه هدف است، اما در اینجا فقط به عنوان یک عامل در کنار سایر عوامل قرار می گرفت. از ویژگی های مدل جریان های چندگانه هم نمونه های زیادی دیده نشد. رویداد کانونی به آن شکل که در نظریه کینگدان مطرح است، تقریباً وجود نداشت و مسائل به صورت کمابیش روتین در دستور کار قرار می گرفتند. ضمن اینکه از تکرار بازیگران و ذی نفعان هم آن چنان خبری نبود. در مدل فعلی، فرد خطمشی گزار نقش محوری را دارد و نظریه های تکرارگرا که بر پراکنش اطلاعات و تعدد مراکز قدرت متکی هستند چندان راه به جایی

۱. توجه به این نکته بسیار ضروری است که غالب الگوهای قبلی در محیط های متفاوتی شکل گرفته اند و بیشتر بر تکرار گروه ها و ذی نفعان و دسترسی آنها به فرایند دستورگذاری متکی هستند.

نخواهند برد. مهم‌تر اینکه، بسیاری از ذی‌نفعان، برای نقش‌آفرینی در سیستم دستورگذاری اصلاً به آن دسترسی نداشتند. با این حال می‌توان در مدل ساخته‌شده، مفهوم انحصار خطامشی در نظریه تعادل مقطعی را به‌صورت تفوق نمایندگان شهرداری در هسته سخت دستورگذاری تعبیر کرد. هم‌زمان مفهوم بازخورد هم در هر دو مدل وجود دارد. اما باید کاملاً توجه داشت که مکانیسم بازخورد در شورای شهر بسیار ضعیف بود. بازخوردها فقط بر برداشت اعضای کمیسیون مبتنی بوده و بر ارزیابی‌های سیستماتیک متکی بودند.



شکل ۴. گوی دستورگذاری

مدل کاب و راس را به‌سختی بتوان با یافته‌های این پژوهش مقایسه کرد، زیرا آنها مدل خود را در سطح حکومت مرکزی ارائه کرده‌اند و ساختارهای سیاسی متناسب با آن بوده است. با وجود این، با اغماض می‌توان گفت که اگر با الگوی کاب و راس دستورگذاری در شورای شهر مشهد را بسنجیم، با ابداع درونی قرابت بیشتری دارد. اما به نظر می‌رسد نظریه چرخش احتجاجی تا حد زیادی مبین هسته سخت دستورگذاری است. بازی‌های زبانی و بازتعریف یک مسئله در چارچوب‌های جدید به‌نحوی که در کانون دغدغه سایر بازیگران دستورگذاری قرار گیرد یا برعکس، خارج کردن یک موضوع از دستور کار با استفاده از زبان غیرخنثی، از مشابهت‌های مدل فعلی و چرخش احتجاجی است. وجه ممیز این مدل با سایر مدل‌ها، تأکید بر نقش فرد در فرایند دستورگذاری است. تعداد اندک و عدم هم‌سانی دانش و تجربه بازیگران و نیز دسترسی نداشتن بخش بزرگی از ذی‌نفعان به فرایند دستورگذاری نیز عامل دیگری در تفاوت این مدل با سایر

مدل هاست. در مدل‌های موجود، صحبتی از نقش خطمشی‌گذار و تأثیر او بر دستورگذاری نیست و یک مهره خنثی فرض شده که تحت تأثیر ذی‌نفعان و رسانه‌ها و اربابان قدرت است.

در میان مقوله‌ها، ماهیت مسئله جنبه عینی‌تری داشته و از این حیث برای اعضای کمیسیون‌ها ملموس‌تر بوده و توجه و زمان بیشتری صرف آن می‌شد. این در حالی است که میان اعضای هر کمیسیون، عده اندکی بر ماهیت مسائل آگاهی و تسلط کافی داشتند و بیشترین اثرگذاری از سوی نمایندگان شهرداری بود. می‌توان گفت که نبود یک سیستم هدف‌مند برای صورت‌بندی مسائل برای افزایش آگاهی و دانش خطمشی‌گذار به‌منظور دستورگذاری مسائل، یکی از مهم‌ترین ضعف‌های این مدل دستورگذاری است که موجب تفوق نظرهای سازمان مجری خطمشی‌ها (شهرداری) می‌شود. به نظر می‌رسد که باید در حکومت‌های محلی الگوها و مدل‌های جدیدی از دستورگذاری بررسی شدند، زیرا خصوصیت‌های آن به‌طور کامل از مجلس و دولت متفاوت است^۱. از یک سو تعداد بازیگران در قیاس با آن دو کمتر است. در هر کمیسیون شورای شهر پنج عضو شورا، نماینده شهرداری و بر حسب موضوع برخی مهمانان حضور داشتند که بسیار کمتر از کمیسیون‌های تخصصی مجلس است. در مجلس و دولت، نهادهای تخصصی برای مشاوره و ایجاد داده و اطلاعات برای کمیسیون‌ها وجود دارند که در شورای شهر مشهد این گونه نیست. همین موضوع باعث عدم تقارن اطلاعات میان بازیگران مختلف در عرصه دستورگذاری می‌شد که در خارج شدن یک مسئله از دستور کار یا برعکس نقش بسیار مؤثری داشت. ایجاد دانش و اطلاعات هم‌سان پیرامون مسائل، تعاریف، موضوع‌ها و مشکل‌های شهری میان اعضای شورای شهر، ضرورتی اساسی است.

پیشنهادها

شورای شهر مشهد دارای نهادی به نام مرکز پژوهش‌هاست. این مرکز، کارگروه‌هایی حول کمیسیون‌های مختلف شورا دایر کرده است تا لوایح و طرح‌های ارسالی را پیرایش کنند. از جمله خروجی‌های این پژوهش لزوم کارآمدسازی کارگروه‌ها بود. وظیفه کارگروه‌ها باید ساختاردهی دقیق مسائل باشد. ساختاردهی دقیق مسئله سبب می‌شود تا حد زیادی عدم تقارن اطلاعات میان بازیگران دستورگذاری از بین برود و از نقش فردی بازیگران کاسته شود. پیش از ساختاردهی مسئله، باید گونه‌های مختلف مسئله را بازشناخت:

- کلان مشکل‌ها.
- مشکل‌های اساسی (ریشه‌های اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و...).
- مشکل‌های رسمی (آنچه شورا به آن می‌پردازد).

فرایند ساختاردهی مشکل‌ها چهار مرحله است: جست‌وجوی مشکل (که کلان مشکل‌ها را باز می‌نمایاند)، تعریف مشکل (که مبین مشکل‌های اساسی است)، تعیین مشکل (که مشکل‌های رسمی را روشن می‌کند) و در نهایت احساس

۱. فراموش نشود که در ایران در خصوص دستورگذاری در سطح دولت و مجلس پژوهشی انجام نشده است و تک موارد معدود، به دستورگذاری موضوعی در برخی سازمان‌ها محدود هستند.

مشکل که تکمیل‌کننده این چرخه است و دوباره به جست‌وجوی مشکل منتهی می‌شود. می‌توان این گونه تعبیر کرد که این مراحل در حقیقت از احساس مشکل شروع شده و به تعیین مشکل ختم می‌شود.

در حوزه ساختاردهی مسائل، روش‌ها و مدل‌های متنوعی وجود دارد که از جمله می‌توان به مدل‌های هنجاری، نمادین و کلامی اشاره کرد که هر یک در نوع خاصی از مسائل استفاده می‌شوند. روش‌هایی چون تحلیل مرزی، تحلیل مفروض‌ها، تحلیل سلسله‌مراتبی و ... نیز در این حوزه از کاربرد وسیعی برخوردارند که بر اساس ویژگی‌های هر مسئله به‌طور خاص استفاده می‌شوند. کارگروه‌ها بایستی به‌عنوان بازوی مشورتی کمیسیون‌ها، بر حسب مسئله این ساختاردهی را انجام دهند.

از سوی دیگر، ضعف مهم دیگر مدل دستورگذاری در شورای شهر مشهد، تکیه بازیگران بر ارزیابی‌ها و بازخوردهای ذهنی بود. هنگام بررسی یک مسئله، به‌ندرت یک ارزیابی پیش‌بین یا گذشته‌نگر واقعی در دسترس بازیگران قرار داشت. بازخوردها مبتنی بر مشاهده‌ها و دریافت‌های شخصی بودند و برای اطلاع از اثرهای احتمالی سیاست‌های پیش‌تر اجرا شده مستندهای چندانی وجود نداشت. در اینجا لازم است مرکز پژوهش‌های شورای شهر مشهد به‌عنوان یک پشتیبان تصمیم‌گیری عمل کرده و اطلاعات مورد نیاز شورا را در زمینه شناخت و تبیین مسائل و موضوع‌های در دستور کار، ارزیابی اثرهای احتمالی تصمیم‌ها^۱، شناخت گروه‌های هدف و ... تهیه کند. به‌اصطلاح مرکز پژوهش‌های شورای شهر باید از «راه حل محوری»^۲ به «مسئله‌یابی»^۳ روی آورد. گزارش‌هایی حاوی بررسی جزئیات و حتی تعاریف مختلف و تجارب متنوع درباره موضوع‌هایی که در دستور کار شورا قرار دارند، تحلیل اثرها، تحلیل پیامدها، تحلیل اهداف و ... شاکله این پیشنهاد هستند.

منابع

- پارسونز، واین (۱۳۸۵). *مبانی خط‌مشی‌گذاری عمومی و تحلیل خط‌مشی‌ها*. (حمیدرضا ملک محمدی، مترجم). تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- پالمر، ریچارد (۱۳۷۷). *علم هرمنوتیک: نظریه تأویل در فلسفه‌های شلایرماخر، دیلتای، هایدگر، گادامر*. (محمد سعید حنایی کاشانی، مترجم). تهران: نشر هرمس
- دانایی فرد، حسن و کاظمی، حسین (۱۳۸۹). *پژوهش‌های تفسیری در سازمان، استراتژی پدیدارشناسی و پدیدارنگاری*. تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق.
- دانایی فرد، حسن (۱۳۹۵). *گفتارهایی جدید در خط‌مشی‌گذاری عمومی*. تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق.
- دانش فرد، کرم اله (۱۳۹۴). *مبانی خط‌مشی‌گذاری عمومی*. تهران: نیاز دانش.
- قلی‌پور، رحمت‌اله (۱۳۹۱). *تصمیم‌گیری سازمانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی*. تهران: سمت.

- قلی‌پور، رحمت‌اله؛ فقیهی، مهدی (۱۳۹۳). *خط‌مشی‌گذاری و تحلیل خط‌مشی‌های عمومی*. تهران: انتشارات مهکامه.
- گروندن، ژان (۱۳۹۳). هرمنوتیک. (محمد رضا ابوالقاسمی، مترجم). تهران: نشر ماهی.
- لستر، جیمز پی؛ استوارت، جوزف. جی. آر. (۱۳۸۱). *فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی، رویکرد تکاملی*. (مجتبی طبری، تورج مجیبی میکلاهی، سهیل خورشیدی؛ مترجمان). نشر ساوالان.
- نظری، علی (۱۳۸۴). تحلیل قدرت سیاسی از دیدگاه استیون لوکس. قدرت از نگاه کثرت‌گرا، رادیکال و اصلاح‌طلب. راهبرد، ۳۶، ۳۸۳-۳۹۲.
- واعظی، اصغر (۱۳۹۱). تلقی بدیع گادامر از فهم. فلسفه، ۴۰ (۲)، ۵-۲۶.
- هاولت، مایکل؛ رامش، ام. (۱۳۸۰). *مطالعه خط‌مشی عمومی*. (عباس منوریان و ابراهیم گلشن، مترجمان). تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.

References

- Bachrach, P., & Baratz, M. (1962). Two faces of power. *The American Political Science Review* 56(4), 947-952.
- Cairney, P., & Zahariadis, N. (2016). Multiple streams analysis: A flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes. In *The Handbook of Public Policy Agenda Setting*. Edward Elgar.
- Charmaz, K. (2006). *Constructing grounded theory: a practical guide through qualitative analysis*. SAGE publication.
- Cobb, R., Ross, J. & Ross, M. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review*, 70(1), 126-138.
- Danaeefard, H. & Kazemi, H. (2012). *Interpretive research in organizations. Phenomenology and phenomenography Strategies*. Tehran: I.S.U press. (in Persian)
- Danaeefard, H. (2015). *New developments in the public policy making*. Tehran: I.S.U press. (in Persian)
- Daneshfard, K. (2016). *Foundations of public policy making*. Tehran: Niaz Danesh. (in Persian)
- Dunn, W. N. (2012). *Public policy analysis*. Pearson, Upper Saddle River.
- Dye, T. R. (2008). *Understanding public policy*. Prentice Hall, Upper Saddle River
- Fischer, F. & Miller, G. & Sidney, M. (2007). *Handbook of public policy analysis*. CRC press, Boca Raton.
- Gholipour, R. & Faghihi, M. (2005). *Public policy analysis*. Tehran: Mahkame. (in Persian)
- Gholipour, R. (2013). *Organizational decision making and public policy making*. Tehran: SAMT. (in Persian)
- Grondin, J. (2008). L'hermeneutique. (Abolqasemi, M., Trans). Tehran: Mahi. (in Persian)

- Gupta, D.K. (2011). *Analyzing public policy: concepts, tools, and techniques*. CQ press. Washington.
- Hawlett, M. & Ramesh, M. (1995). *Studying public policy. Policy cycles and policy subsystems*. (Monavarian, A. & Golshan, E., Trans). Tehran: Public Administration Training Center. (in Persian)
- Ingram, H., & Schneider, A. (2014). Democratic policy design: social construction of target population. In *Sabatier and Weible Theories of the policy process*.
- Lester, J. & Stewart, J. (1996). *Public policy: An evolutionary approach*. (Tabary, M. & Mojibi, T. & Korshidi. S.; Translators). Tehran: Savalan. (in Persian)
- Lukes, S. (2005). *Power, a radical view*. Pelgrave, New York.
- Meyerhöfer, F. (2009). *Agenda Setting and Decision Making in the European Union: The Case of GALILEO*. Thesis in the EMPM Program of the Hertie School of Governance, Berlin, Germany.
- Nazari, A. (2006). Analysis of political power from Lukes' standpoint. Pluralistic, Radical and Reformist view. *Rahbord*, 36, 383-392. (in Persian)
- Palmer, R. (1969). *Hermeneutics: Interpretation Theory in Schleiermacher, Dilthey, Heidegger, and Gadamer*. (Kashani, S., Trans). Tehran: Hermes. (in Persian)
- Parsons, D. W. (1995). *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. (Malekmohammady, H., Trans). Tehran: Research institute of strategic studies (in Persian)
- Plano Clark, V. & Creswell, J. (2015). *Understanding research. A consumers' guide*. Pearson, Upper Saddle River.
- Princen, S. (2007). Agenda setting in EU. A theoretical exploration and agenda for research. *Journal of European Public Policy*, 14(1), 21-38.
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornlill, A. (2009). *Research methods for business students*. Prentice Hall, Harlow.
- True, J. L., Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2006) *Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking*. Chapter in *Theories in the Policy process*.
- Vaezi, A. (2013). Gadamer's Original Notion of Understanding. *Philosophy*, 40(2), 26-50. (in Persian)
- Willig, C. (2013). *Introducing Qualitative Research in Psychology*. Open University press. Maidenhead.